

FINANCES PUBLIQUES

François Barque

Maître de conférences en droit public, Université Grenoble-Alpes

Objectifs pédagogiques :

Maîtrise des déficits et des dettes publics, rationalisation des dépenses et des « niches » fiscales, développement d'une logique de *management* public... Depuis quelques années, la gestion des finances publiques connaît de profonds changements : l'ère de la bonne gouvernance financière publique est désormais une réalité, spectaculairement imposée par la situation économique de ce début de siècle.

Il est donc désormais plus que jamais indispensable de connaître le droit qui régit les finances publiques.

En se fondant essentiellement sur l'étude des finances de l'Etat, le cours aura pour ambition d'appréhender ces substantielles mutations qui emportent des conséquences juridiques (adoption de « règles d'or », par exemple). Il s'attachera, par la même occasion, à répondre aux questions fondamentales posées dans le cadre de cette discipline incontournable pour de nombreux concours administratifs.

Plan du cours :

Programme général

Leçon 1- Les finances publiques, une approche d'ensemble

Leçon 2- Les ressources et les dépenses publiques

Leçon 3- La bonne gouvernance financière publique

Leçon 4- La présentation des lois de finances

Leçon 5- Les principes budgétaires

Leçon 6- L'exécution des lois de finances

Leçon 7- Le contrôle des finances de l'Etat

Programme détaillé

Leçon 1- Les finances publiques : une approche d'ensemble

Section I- La notion de finances publiques

Paragraphe 1- Les finances publiques, comme finances de personnes morales

Paragraphe 2- Les finances publiques comme discipline juridique

Section II- Les sources des finances publiques

Leçon 2- Les ressources et les dépenses publiques

Introduction- La complexité de la terminologie

Section I- La diversité des « impositions de toutes natures »

Paragraphe 1- Les impôts stricto sensu

§A- La définition de l'impôt

§B- Les différents impôts en vigueur en France

Paragraphe 2- Les taxes fiscales et les impositions quasi-fiscales

§A- Les taxes fiscales

§B- Les impositions quasi-fiscales

Paragraphe 3- Quelques exemples de classifications des impositions

§A- Les impositions directes et indirectes

§B- Les impositions réelles et personnelles

SECTION II- Les recettes distinctes des impositions de toutes natures

Paragraphe 1- Les redevances pour service rendu

§A- Définition

§B- Régime juridique

Paragraphe 2- Les cotisations sociales

Paragraphe 3- Les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales

SECTION III- Les ressources temporaires : l'exemple des emprunts de l'Etat

Paragraphe 1- Le rôle des ressources de trésorerie

Paragraphe 2- La diversité des ressources de trésorerie

Paragraphe 3- Le poids considérable de la dette publique

Section IV- L'accroissement des dépenses publiques

Section V- La structure de la dépense publique

Leçon 3- L'ère de la bonne gouvernance financière publique

Introduction- Une situation critique

SECTION I- L'encadrement croissant des marges de manœuvre budgétaires

§A- Le durcissement des règles européennes

§B- Le développement des règles internes

§C- La soutenabilité des finances publiques, un nouvel impératif

SECTION II- Le renforcement de la rigueur budgétaire

§A- La maîtrise des dépenses publiques

§B- L'augmentation des recettes publiques

Leçon 4- La présentation de la loi de finances

Section I- La profonde réforme de la nomenclature budgétaire

Paragraphe 1- Le système établi par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959

Paragraphe 2- La révolution apportée par la LOLF

§A- La recherche de la performance de l'action publique

§B- La responsabilisation des gestionnaires publics

Section II- La structure de la loi de finances de l'année

Paragraphe 1- Une loi en deux parties

§A- La première partie

§B- La deuxième partie

Paragraphe 2- Les documents budgétaires joints aux projets de loi de finances initiale

§A- Les états législatifs annexés

§B- Les documents d'accompagnement de la LFI (articles 50 à 52 LOLF)

1- Les documents de cadrage

2- Les annexes explicatives

3- Les annexes générales

Leçon 5- Les principes budgétaires à respecter

Section I- Le principe d'annualité

Paragraphe 1- Le sens du principe

Paragraphe 2- Les dérogations au vote annuel

§A- Les lois de finances rectificatives

§B- Les crédits pluriannuels

§C- Les décrets d'avance

Paragraphe 3- Les dérogations à l'exécution annuelle

§A- La période complémentaire

§B- Les reports de crédits

§C- Les annulations de crédits

Paragraphe 4- La programmation pluriannuelle au service de la programmation budgétaire

Section II- Le principe d'universalité

Paragraphe 1- Le sens du principe

§A- Le principe de non-compensation

§B- Le principe de non-affectation

Paragraphe 2- Les dérogations au principe

§A- Les dérogations à la non-compensation

§B- Les dérogations à la non-affectation

Section III- Le principe d'unité

Paragraphe 1- Le sens du principe

Paragraphe 2- Les aménagements au principe

§A- Les budgets annexes (article 18 LOLF)

§B- Les comptes spéciaux (articles 19 à 24 LOLF)

1-Origin et développement des comptes spéciaux

2-La LOLF et les comptes spéciaux

Paragraphe 3- Les dérogations au principe

§A- Les débudgétisations des dépenses

§B- Le développement des budgets autonomes

Section IV-Le principe de spécialité

Paragraphe 1- Définition générale

Paragraphe 2- La spécialité considérablement aménagée par la LOLF

§A- Une spécialisation par programme ou par dotation

§B- La fongibilité des crédits, conséquence de leur spécialité par programme

Paragraphe 3- Les assouplissements du principe de spécialité

§A- Les virements de crédits

§B- Les transferts de crédits

§C- Les crédits globaux

Section V-Le principe de sincérité

Paragraphe 1- L'émergence récente du principe

§A- Une émergence facilitée par le Conseil constitutionnel

§B- Une codification organique de la jurisprudence constitutionnelle

Paragraphe 2- Le contenu exigeant du principe

§A- Le contenu du principe

1-La sincérité matérielle

2-La sincérité formelle

§B- Un principe démocratique

Paragraphe 3- L'effectivité incertaine du principe

§A-Un contrôle restreint du Conseil constitutionnel

§B- La surprenante décision *Loi de finances pour 1998*

Leçon 6- L'exécution des lois de finances

Introduction

- A propos de l'« exécution » budgétaire

- La mise à disposition des crédits

-La règle de la limitation du montant des crédits

-La modification de la loi de finances par acte administratif en cours d'exécution

Section I- Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables

Paragraphe 1- L'ordonnateur

§A- Les fonctions de l'ordonnateur

§B- Les différentes catégories d'ordonnateurs

Paragraphe 2- Le comptable public

§A- Les fonctions du comptable public

§B- Les conditions d'exercice de la fonction

Section II- L'exécution des opérations de dépenses

Paragraphe 1- La procédure classique

§A- La phase administrative

§B- La phase d'exécution comptable

Paragraphe 2- Les procédures dérogatoires

Paragraphe 3- La prescription quadriennale des dettes publiques

Section III- L'exécution des opérations de recettes

Paragraphe 1- La perception selon le système des droits constatés

§A- La phase administrative

§B- La phase d'exécution comptable

Paragraphe 2- La perception au comptant

Paragraphe 3- Les procédures dérogatoires

Paragraphe 4- La prescription des créances publiques

Leçon 7- Le contrôle des finances de l'Etat

Section I- Les contrôles assurés par les juridictions financières

Introduction- 1- Les trois juridictions financières

2- Organisation de la Cour des comptes

Paragraphe 1- Les missions administratives de la Cour des comptes

§A- Le contrôle de gestion

§B- L'assistance aux pouvoirs publics

Paragraphe 2- Les missions juridictionnelles de la Cour des comptes

§A- Le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics

- 1- Une mission ancienne et partagée
- 2- Une mission en évolution
- 3- La procédure juridictionnelle à suivre
- 4- Les insuffisances de la loi du 28 octobre 2008

§B- La sanction de gestions de fait

- 1- Définition de la gestion de fait
- 2- La procédure de gestion de fait

Paragraphe 3- L'existence discrète de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

§A- L'organisation de la CDBF

§B- Les justiciables de la CDBF

§C- Les compétences de la CDBF

Paragraphe 4- Vers une réforme de l'organisation des juridictions financières ?

Section II- Les contrôles politiques et administratifs

Paragraphe 1- Les contrôles politiques

§A- La diversification des contrôles en cours d'exécution budgétaire

- 1- Le rôle de la Commission des finances
- 2- L'instauration de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)

§B- Un faible contrôle *a posteriori* : l'examen du projet de loi de règlement

Paragraphe 2- Les contrôles administratifs

§A- Les contrôles financiers

- 1- Historique : le contrôleur financier
- 2- La réforme effectuée par la LOLF

§B- Le contrôle des inspections ministérielles

Bibliographie sélective (consultez les dernières éditions) :

-ALBERT J.-L., *Finances publiques*, Paris, Dalloz

-BAUDU A., *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz

-BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C. et LASSALE J.-P., *Finances publiques*, Paris, LGDJ

-BOUVIER M., *Les finances locales*, Paris, LGDJ, collection « systèmes »

-CAMBY J.-P. (coord.), *La réforme du budget de l'Etat*, Paris, LGDJ

-CHOUVEL F., *Finances publiques*, Paris, Gualino, collection « les carrés »

Modalités d'évaluation :

Ce cours spécialisé donnera lieu à un examen écrit de deux heures.

Les étudiants devront répondre à des questions portant sur un texte abordant un ou plusieurs thèmes étudiés lors des séances.